

## De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe

Éric Philippart et Michaël Van Cutsem

Volume 30, numéro 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704090ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704090ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Philippart, É. & Van Cutsem, M. (1999). De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe. *Études internationales*, 30(4), 789–808. <https://doi.org/10.7202/704090ar>

Résumé de l'article

Si l'existence de relations extérieures des régions d'Europe est aujourd'hui largement reconnue, les différences de vue quant à la nature, l'explication, l'évaluation et la prévision du phénomène sont substantielles. Face à la complexité croissante du jeu international pratiqué par les différents niveaux de pouvoir en Europe et la croissance de la production scientifique sur le sujet, le premier objectif de cet article est d'offrir des clés de lecture: il suggère l'utilisation de quatre modèles (néo-réaliste, économie politique internationale, fédéral et post-moderne) comme points de référence pour organiser la présentation de cette littérature. L'examen critique et la comparaison des principales contributions théoriques ainsi organisées permettent ensuite de proposer plusieurs pistes de réflexion d'ordre épistémologique et méthodologique sur l'état de la question.

# ÉTAT DE LA RECHERCHE

## De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe

ÉRIC PHILIPPART et Michaël Van CUTSEM\*

*Résumé : Si l'existence de relations extérieures des régions d'Europe est aujourd'hui largement reconnue, les différences de vue quant à la nature, l'explication, l'évaluation et la prévision du phénomène sont substantielles. Face à la complexité croissante du jeu international pratiqué par les différents niveaux de pouvoir en Europe et la croissance de la production scientifique sur le sujet, le premier objectif de cet article est d'offrir des clés de lecture : il suggère l'utilisation de quatre modèles (néo-réaliste, économie politique internationale, fédéral et post-moderne) comme points de référence pour organiser la présentation de cette littérature. L'examen critique et la comparaison des principales contributions théoriques ainsi organisées permettent ensuite de proposer plusieurs pistes de réflexion d'ordre épistémologique et méthodologique sur l'état de la question.*

*Abstract : Few deny, nowadays, that European regions go 'abroad'. There are nonetheless substantial differences about the nature of the process, as well as its explanation, evaluation and prevision. Confronted with the complex interaction of the external policies pursued by various levels of power in Europe and the growth of the scientific literature on the topic, the first objective of the article is to provide an analytical grid : it is suggested here that the presentation of this literature could be usefully organized according to four models (neo-realist, international political economy, federal and post-modern). Building on the critical review and comparison of the main theoretical contributions presented in this manner, the article concludes on a number of epistemological and methodological remarks on the state of the discipline.*

\* Respectivement chercheur qualifié auprès du Fonds National de la Recherche Scientifique, chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles (Centre Facultaire de Recherches Internationales), professeur visiteur au Collège d'Europe (Bruges) et assistant à l'Université Libre de Bruxelles (Centre Facultaire de Recherches Internationales)

Cet article est le produit d'une recherche réalisée grâce à un financement octroyé par la Région de Bruxelles – Capitale dans le cadre des actions 'Research in Brussels' (projet 'regionalising European and foreign policies: the regional dimension in Europe's external relations – A comparative public policy analysis). Nous tenons à remercier pour leurs conseils et orientations Monika Sie Dhian Ho, Jacques Palard, Brian Hocking, Andy Smith, Raimund Kraemer, ainsi que le centre de documentation du CERVL – Institut d'Études Politiques de Bordeaux.

## I – Introduction

La matérialité du phénomène qui nous occupe est aujourd'hui largement reconnue : un nombre conséquent d'autorités publiques sub-nationales sont désormais bien présentes sur la scène internationale, que ce soit par la négociation et/ou la ratification d'accords internationaux, la participation aux activités d'organisations internationales, l'envoi de missions officielles par delà les frontières de leurs États respectifs ou l'ouverture de bureaux de représentation aux quatre coins du monde. Il y a par contre des différences de vue substantielles sur l'extension, l'intensité et la vitesse de développement du phénomène (description), sur la façon de l'expliquer (explication positiviste) et de l'interpréter (compréhension réflexiviste), sur son impact (évaluation), sur ce que son évolution à court et long terme sera (prévision) et devrait être (prescription).

Comme le démontre Jacques Palard dans son article introductif, la nouvelle donne internationale affecte les cloisonnements traditionnels entre politiques intérieure et extérieure, et l'évolution des modes de gouvernance se définit de façon de moins en moins endogène. Le champ des interactions s'est partout élargi. Avec la multiplication du nombre d'acteurs, des relations transnationales et des niveaux de gouvernance, il s'est aussi complexifié. La situation en Europe est sans doute la plus complexe de toutes. Sur bien des points, elle participe de la problématique générale des États post-westphaliens confrontés, d'une part, à un système international à hégémonie multiple, et d'autre part, au passage vers la société post-industrielle – dont l'autonomisation subnationale est une des manifestations. L'Europe occidentale est cependant la seule zone où déstructuration et restructuration s'opèrent dans le cadre d'un jeu à 4 niveaux ayant chacun un poids substantiel : mondial, régional (Union européenne), national et sub-national. La présence de cet échelon régional très spécifique affecte, de façon significative, l'interaction des différents niveaux.

Si, à l'origine, le processus d'intégration européenne n'avait bien entendu pas pour objectif de répondre à la globalisation et à la subnationalisation, divers infléchissements se sont opérés depuis sous la pression de facteurs externes et internes, à compter de l'Acte unique européen de 1987 et, plus encore, du traité de Maastricht de 1993. D'une part, le niveau européen assure la médiation d'une proportion croissante des relations entre le mondial et le national (phénomène d'eupéanisation des relations extérieures). La nature de cette médiation varie d'un secteur à l'autre et pourrait se compliquer encore avec l'institutionnalisation par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, de différentes formes de flexibilité, en ce compris l'intégration à géométrie variable. D'autre part, le niveau européen se sert de plus en plus du niveau subnational comme d'un instrument de ses relations extérieures, et vice versa (phénomène d'instrumentalisation croisée). L'introduction du principe de subsidiarité avait été conçu par un nombre de gouvernements européens comme un moyen de protéger les compétences (sub)nationales contre les velléités expansionnistes de 'Bruxelles'. La Commission européenne en a au

contraire déduit des principes de partenariat, d'additionnalité, ... appliqués d'abord dans le cadre de la politique régionale, puis d'autres politiques concernant notamment les relations de l'Union avec l'Europe centrale et orientale, ainsi que le Maghreb et le Mashrek<sup>1</sup>. Avec le développement de la « coopération décentralisée », l'échelon subnational s'est vu de plus en plus souvent impliqué dans la définition et la mise en œuvre de politiques décidées au niveau supranational.

Face à cette complexité croissante du jeu international pratiqué par les différents niveaux de pouvoir en Europe, l'ambition de cet article est triple : fournir des clés de lecture de la littérature sur les relations internationales des régions d'Europe (RIR-E) ; sélectionner et présenter de façon systématique les approches théoriques les plus significatives en la matière ; et enfin, sur base de l'examen critique et de la comparaison de ces dernières, offrir quelques réflexions d'ordre épistémologique et méthodologique sur l'état de la question.

## **II – Une production scientifique hétérogène et asymétrique : cartographie rapide d'une sous-discipline en croissance constante**

L'étude des RIR est restée longtemps confinée aux approches juridico-institutionnelles de la question. Le paradigme réaliste dominait la discipline des relations internationales et ignorait les acteurs subnationaux. Les premières contributions théoriques en la matière sont apparues dans le sillage des critiques des années 1970 à l'orthodoxie réaliste. Face au réductionnisme stato-centrique de ce dernier, son impasse sur la politique intérieure, sa conception étriquée du monde en termes de conflit et sa focalisation exagérée sur les questions de sécurité, on soulignait alors la nécessité d'élaborer de nouveaux concepts et théories capable d'intégrer la (ré)affirmation des phénomènes de globalisation, de transnationalisation et de régionalisation supranationale. Cette nouvelle discipline, l'économie politique internationale (International Political Economy), va inspirer un renouveau des études fédéralistes qui, face à la « perforation » des souverainetés nationales et à la multiplication des entorses aux règles classiques de politique extérieure, se posent alors la question de l'impact de ce nouvel environnement international sur l'évolution des mécanismes fédéraux<sup>2</sup>. La problématique de la post-modernité

1. Éric PHILIPPART, « A Multi-Level Governance Approach to EU External Relations and CFSP: Assessing and Explaining the Role of Subnational Actors », in Thomas CHRISTIANSEN & Ben TONRA (dir.), *Rethinking the Common Foreign and Security Policy: The State of the Theoretical Art*, University of Wales – Aberystwyth, Centre for European Studies, 1999.
2. Paul Painchaud écrivait dans cette même revue : « Ne serait-il pas utile [...] de considérer la politique étrangère elle-même comme une variable indépendante des phénomènes sociaux, politiques ou administratifs, définis à leur tour comme variables dépendantes ? » Paul PAINCHAUD, « Fédéralisme et politique étrangère » in *Études internationales*, vol. 5, n° 1, mars 1974, pp.26-27.

viendra ensuite enrichir encore le débat, avec ses concepts de nouvelle gouvernance fluide et non-hiérarchique, résultant de l'interaction de réseaux composés, en tout ou en partie, de nouveaux acteurs non-étatiques, en ce compris les régions. Ces différentes approches ont chacune contribué à la croissance constante des études consacrées aux RIR en général. Elles nous serviront de points de référence dans la comparaison menée dans la section III.

Les relations internationales des régions d'Europe posent un problème particulier de définition. Peut-on parler de relations 'extérieures' dans le cas des relations que les régions entretiennent avec l'Union européenne. Autrement dit, peut-on les inclure dans le champ d'investigation des RIR-E ? Oui, si l'on considère que ces relations dépassent indéniablement le cadre national. Non, si l'on estime que l'Union européenne n'est pas une organisation internationale, mais un nouveau système politique en formation (polity) dont les régions d'Europe sont parties intégrantes<sup>3</sup>. Un grand nombre d'auteurs penchent en faveur de la première solution, vraisemblablement parce que le 'volet européen' des RIR-E est de loin le plus accessible du point de vue des sources et sans doute le plus significatif du point de vue des enjeux, donc le plus 'intéressant' en termes de recherche. Notre présentation incorporera donc les études sur les relations 'européennes' des régions d'Europe.

Étant donné la diversité des origines de la littérature sur les RIR et la forte progression de son volume (si l'on inclut le volet européen), il est matériellement impossible de faire ici un compte-rendu exhaustif. Notons seulement que cette littérature est partiellement asymétrique, et que ses composantes sont relativement hétérogènes. Elle est asymétrique par rapport au reste des sciences politiques et des relations internationales dans la mesure où certaines écoles ne sont pas ou très peu représentées, en particulier les approches réalistes et (néo-)marxistes (le strict cloisonnement opéré entre les sphères intra- et inter-étatique, dans le premier cas, et la principale unité d'analyse, à savoir les classes sociales, dans le second cas, tendant à rejeter les autorités subnationales du lot des questions de recherche pertinentes)<sup>4</sup>. Ses composantes

3. Selon Nicolas Levrat, lorsque la région cherche « à influencer une autorité qui possède la compétence d'altérer par ses propres actes l'étendue des compétences de la collectivité territoriale », il ne peut logiquement « s'agir de relations extérieures – au sens des 'relations internationales' – puisque leur caractéristique est précisément de s'exercer au sein du même système institutionnel que celui qui définit la collectivité territoriale. De la sorte, les actions des collectivités territoriales au sein de leur propre État, notamment en vue d'influencer des décisions du législateur (...) ou du gouvernement (...), ne paraissent pas devoir être considérées comme des relations extérieures au même titre que des relations avec des partenaires situés hors du système institutionnel dont chaque collectivité tire son existence ». Nicolas LEVRAT, « De l'intérêt de considérer une intégration des collectivités territoriales à la structure de l'Union européenne » in GRIRCLE, *La dimension régionale en Europe – journée d'étude*, IEE – ULB, Bruxelles, 28 novembre 1998, pp. 87-88.

4. L'absence d'analyse marxiste des RIR ne signifie pas qu'il n'existe pas d'analyse marxiste du fait régional. Cf. Lem WINNIE, « Perspectives on Region, Class and Gender in Southern Europe », in Michael KEATING & John LOUGHLIN (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

sont hétérogènes en termes d'ambition, de niveau et de champ d'analyse. Sur le plan des ambitions, la grande majorité des contributions s'attachent d'abord et surtout à fournir une description rigoureuse du phénomène analysé, grâce notamment à une conceptualisation adaptée (la 'paradiplomatie' ou la 'diplomatie à niveaux multiples') et à un effort de catégorisation (des modes d'action<sup>5</sup> ou des processus). Cette ambition s'accompagne souvent de tentatives (plus ou moins embryonnaires) de comprendre ou d'expliquer le phénomène en élaborant, par exemple, une série de propositions causales ou un modèle (statique) construit autour d'un nombre limité de facteurs déterminants. Les analyses post-positivistes déconstruisant tel phénomène ou se focalisant sur la compréhension qu'ont les acteurs de leur politique restent, par comparaison, une exception. Étape ultime dans la complexité, l'ambition de prédire les conséquences et les développements futurs d'un phénomène en se basant sur des modèles dynamiques n'est généralement qu'effleurée. En termes de niveau d'analyse, les études diffèrent sur la source première de l'explication du phénomène (les déterminants sont-ils d'abord économiques, politiques, ... liés à la distribution des ressources entre les acteurs ou à la façon dont ces derniers interagissent?) et sur le niveau auquel il faut la chercher (faut-il, par exemple, se focaliser sur les déterminants économiques au niveau de l'individu, de la bureaucratie, de l'État, de l'UE ou du système international?). Sur le plan du champ d'analyse couvert, l'hétérogénéité est également relativement importante. Les études de cas dominent, consacrées aux relations internationales d'une région, voire d'une politique sectorielle ou d'une décision<sup>6</sup>. Le recours à l'analyse comparée est cependant de plus en plus fréquent, à la suite notamment des travaux majeurs de M. Keating et de B. Hocking<sup>7</sup>. Quand elles s'accompagnent d'un effort de théorisation, ces études comparées se limitent généralement à la formulation de théories à moyenne portée (ou méso-théories). Les tentatives de rendre de compte du système dans son ensemble, par le biais d'une théorie générale ou d'un cadre théorique (visant à démontrer la cohérence et la complémentarité d'un nombre substantiel de théories, de généralisations et de méthodes) restent rarissimes et diversement abouties<sup>8</sup>.

5. Voir, par exemple, Michaël Van CUTSEM, « Analyse des relations extérieures des collectivités territoriales : vers une typologie des modes d'action », in GRIRCLE, *La dimension régionale en Europe, - journée d'étude*, IEF - ULB, Bruxelles, 28 novembre 1998, pp. 31-57.

6. Les États fédéraux ou fortement régionalisés, particulièrement lorsqu'ils sont en crise, sont la cible favorite de ces études : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne avec le débat actuel sur la 'devolution' (même si la question des relations extérieures n'est pas un sujet majeur, au contraire de la question européenne) et Italie, pour ne citer que les pays les plus étudiés.

7. Cf. le numéro d'avril 1999 de la revue *West European Politics*, vol. 22, n° 2, spécialement consacré à la 'compounded representation' dans les fédérations d'Europe occidentale.

8. Les deux meilleurs exemples étant sans doute le 'paradigme multi-centrique' in Brian HOCKING & Michael SMITH, *World Politics An Introduction to International Relations*, New York, Prentice-Hall, 1995, 2<sup>e</sup> éd. et le modèle de la Gouvernance à niveaux multiples in 'Multi-level Governance' proposé in Gary MARKS, Liesbet HOOGHE & Kermit BLANK, 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, September 1996, pp. 341-378.

### III – Perspectives sur les relations internationales des régions : comparaison des quatre grilles de lecture principales

Les quatre modèles ou idéal-types qui servent à structurer notre présentation sont des représentations simplifiées de la 'réalité', avec les limites induites par tout découpage analytique. L'approche néo-réaliste, l'économie politique internationale (EPI), l'approche fédérale et l'approche post-moderne<sup>9</sup> fournissent une vision stylisée des contours du phénomène, de ses tenants et aboutissants, de sa signification présente ainsi que de ce qu'il pourrait et devrait advenir. Ce faisant, ils offrent des points de référence utiles à partir desquels les principales contributions scientifiques examinées ici peuvent être catégorisées, comparées et évaluées. Ils doivent donc avant tout être conçus comme un instrument heuristique utile à notre objet.

Ces modèles ne sont pas mutuellement exclusifs et se recoupent même partiellement. Ils se différencient cependant clairement sur le plan des déterminants et du niveau d'analyse. En termes de prescription, on constate aussi une sorte d'identification entre chaque approche et son unité d'analyse principale. En schématisant, on pourrait dire que les néo-réalistes se placent d'abord du point de vue de l'État, les nouveaux théoriciens des systèmes fédéraux s'identifient plutôt au niveau régional et les post-modernes aux réseaux. L'EPI, de ce point de vue, pose problème si l'on veut maintenir une certaine symétrie dans la présentation des modèles. Entre ses courants néo-réaliste, marxiste et libéral, la discipline est en effet très divisée sur la question de ce qui est bon et devrait être fait. La version libérale de l'EPI a été retenue ici parce que son identification au marché offrait un contraste particulièrement intéressant avec les autres idéaux-types.

Tous ces modèles n'ont pas été, à notre connaissance, appliqués de façon significative ou systématique à l'étude des RIR-E. Les lectures néo-réaliste et post-moderne en particulier ont dès lors été en partie extrapolées à partir des postulats de ces modèles ou d'études portant sur des régions non européennes.

9. Post-moderne fait ici référence aux études consacrées à l'après modernité, à ce qui remplace ou va remplacer l'État-nation et le système international westphalien. La précision s'impose dans la mesure où le terme désigne aussi une école qui se définit principalement par l'adhésion à une méthodologie particulière : nécessité de jeter un regard critique sur les théories existantes, en prenant notamment en compte le contexte socio-politique dans lequel elles ont été élaborées (pour pouvoir les 'déconstruire') ; primauté à donner à la compréhension sur l'explication ; rejet de certaines méthodes empiriques au profit en particulier de la sémiologie et de l'analyse de textes. Un peu paradoxalement peut-être, les deux ne vont pas nécessairement ensemble. Un phénomène peut être abordé de façon post-moderne sans que ne soient abandonnés les postulats (néo)réalistes classiques. Iñaki Aguirre soutient ainsi qu'un des principaux chefs de file post-modernes, James Der Derian de la London School of Economics, s'attache à déstructurer les principes et les pratiques de la diplomatie, tout en restant 'prisonnier' des conceptions néo-réalistes sur la souveraineté et sur la centralité de l'État dans le système international. Iñaki AGUIRRE, « Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition », in FRANCISCO ALDECOA & MICHAEL KEATING (dir.), *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999, pp. 185-209.

## A — La grille de lecture néo-réaliste

La projection des régions par delà leurs frontières représente déjà une anomalie majeure pour l'approche néo-réaliste. L'idée d'autonomie dans les RIR est quant à elle tout simplement inconcevable, hormis le cas de la 'protodiplomatie' (pratiquée par des entités dont l'objectif est l'établissement d'un État souverain) correspondant en somme à une situation intermédiaire appelée à se normaliser avec l'aboutissement du processus sécessionniste. Les autres situations ne sont en fait explicables que par référence au développement de nouveaux modes d'action visant à forcer ou à renforcer la prise en compte des intérêts locaux et régionaux par le gouvernement central. Chargés de l'agrégation *in fine* des diverses demandes intérieures, les États sont en effet les points de passage obligés de la politique extérieure (concept de 'gatekeeper'). Dans cette optique, divers groupes d'intérêt ou 'constituencies', en ce compris les régions (dans la mesure où il s'agit d'entités enchâssées ou imbriquées dans leur État à la manière de tables gigognes – concept du 'nestedness'), expriment leurs préférences et s'activent à influencer le contenu des décisions nationales. L'État procède alors aux arbitrages finaux et tente éventuellement de refaçonner les préférences de certains groupes.

La 'théorie du jeu à deux niveaux' apporte sans doute l'expression la plus achevée en la matière<sup>10</sup>. Dans le cadre de cette « diplomatie à double-tranchant », les décideurs nationaux sont assis quasi simultanément à deux tables de négociation, une avec les gouvernements étrangers et une avec les groupes qui font la politique intérieure du pays. Cette théorie nous intéresse tout particulièrement parce qu'elle intègre les entités subnationales dans l'explication du succès ou de l'échec d'une négociation internationale. On y décrit les gouvernements centraux utilisant les régions comme un instrument de leur politique, lorsque les autres outils ne peuvent être envisagés ou sont moins performants – dans la gestion des conflits ethniques et de la protection des minorités en particulier (l'Arc Alpin, organisation de coopération interrégionale, offrait à certains pays membres de l'UE des possibilités de contacts discrets avec la Slovénie lorsque le conflit yougoslave n'était encore qu'un problème de politique intérieure)<sup>11</sup>. En d'autres mots, l'intervention des régions ne se conçoit et s'explique ici que dans le cadre d'une relation de commanditaire à commandité (principal-agent model). Toujours selon le 'two-level game', les régions peuvent aussi être impliquées dans les relations internationales lorsque des gouvernements étrangers les prennent pour cible,

10. Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, Summer 1988, pp.427-460; Andrew MORAVCSIK, « Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining », in Peter B. EVANS, Harold K. JACOBSON, Robert PUTNAM D. (dir.), *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993, pp. 3-42.

11. Noé, CORNAGO « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation », in FRANCISCO ALDECOA & Michael KEATING (dir.), *op. cit.*, p. 43.



tendant ainsi d'affaiblir la position nationale de leur État d'appartenance (cf. les sanctions commerciales américaines visant spécifiquement les régions viticoles européennes riches et influentes pour les amener à faire pression sur leurs gouvernements nationaux et sur Bruxelles, alors que le conflit porte sur le régime préférentiel accordé par la CE aux bananes des pays ACP). Les régions peuvent donc être tantôt instrument de la politique des États, tantôt un objet de leur politique, mais dans les deux cas de figure, elles ne sauraient être définies comme des acteurs dans le jeu international. Reprenant l'argument de Milward et Moravcsik sur le rôle de l'intégration européenne dans la stratégie de ses États membres,<sup>12</sup> on pourrait dire que l'intervention des régions sur la scène internationale n'est tolérée que dans la mesure où elle renforce les ressources de l'État-nation et pour autant qu'elle n'affecte pas foncièrement les prérogatives de ce dernier. La plupart des actions 'extérieures' des régions sont mises en œuvre de commun accord et sont fondamentalement supplétives. Lorsqu'elles sont conflictuelles ou parallèles, elles correspondent à un choix tactique des régions de faire pression sur l'État central pour le forcer à ajuster sa politique. Sur le plan des prescriptions, le premier commandement néo-réaliste porte indubitablement sur la préservation du rôle de 'gardien' confié à l'État. Tout gouvernement qui se laisserait 'déborder' s'exposerait non seulement à une perte d'efficacité de sa politique étrangère, mais aussi aux dangers de la fragmentation des identités, voire à la prolifération des sous-nationalismes. De ce point de vue, l'évaluation néo-réaliste de la situation actuelle est mitigée. Elle appelle à la vigilance et à l'élimination des dysfonctionnements autonomistes. En termes de prévision enfin, le modèle néo-réaliste raisonne essentiellement en termes de *statu quo*. À la façon d'un balancier qui oscille parfois autour de son axe mais revient toujours à l'équilibre *ex ante*, ces phénomènes atypiques pourront se développer occasionnellement et de manière temporaire surtout dans les démocraties libérales conçues sur le modèle de compétition pluraliste.

En ce qui concerne plus précisément les régions d'Europe, la littérature de type néo-réaliste se compose pour l'essentiel d'études de cas auxquelles ont été appliqués les modèles de marchandage intergouvernemental (*bargaining model*) ou la théorie des jeux. Peter John, par exemple, tente d'évaluer l'impact des politiques communautaires gérées par la Commission européenne sur les relations entre les autorités locales et le gouvernement central de la Grande-Bretagne. Les acteurs de cette relation triadique faite de conflit et de compétition, sont mus par une rationalité centrée sur les ratios coût-bénéfice de leurs actions (choix d'alliance) et par leur volonté de maximiser leur puissance. Tout se passe comme si le cadre institutionnel ou le régime dans lequel se déroule la négociation n'affectait pas les préférences des acteurs. Le résultat des négociations est présenté comme étant fonction des

12. Alan MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge, 1992; Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messing to Maastricht*, London, UCL Press, 1998.

ressources respectives des participants (et donc de leurs rapports de force), de la structure des incitants à coopérer et des informations dont chacun dispose sur les positions des autres<sup>13</sup>.

## B — La grille de lecture de l'économie politique internationale

Au regard de l'économie politique internationale (EPI), les RIR sont une conséquence logique et plutôt accessoire des bouleversements énormes dans l'organisation économique de la planète. Même s'il ne s'agit pas d'une question centrale pour cette approche, le phénomène cadre cependant fort bien dans l'agenda de recherche de la discipline, dont une des ambitions premières est d'expliquer le développement des activités transnationales de nouveaux acteurs non-étatiques<sup>14</sup>. Les régions sont donc considérées ici comme des acteurs à part entière dont les activités sur la scène mondiale méritent d'être étudiées.

La séquence logique qui, selon l'EPI, sous-tend les changements affectant les régions et leurs stratégies peut être résumée comme suit : diverses innovations technologiques, auxquelles s'additionne la décision par les États de déréguler leurs marchés, produisent un phénomène de globalisation qui, en retour, suscite ou renforce le développement de régimes transnationaux (CE, ALENA, ...); les nouvelles structures de gouvernance (économique) sont beaucoup plus fluides et ouvertes que les régimes de coopération inter-étatique préexistants; pour les régions européennes tout particulièrement, le tout représente un mélange d'opportunités et de contraintes nouvelles<sup>15</sup>. Ce nouvel environnement a en effet une série d'exigences fonctionnelles propres qui affectent l'organisation territoriale des sociétés. Pour certains, le pouvoir de l'État se diffuse 'vers le haut' (au bénéfice des organisations internationales, gouvernementales ou non), 'vers le bas' (au bénéfice des acteurs subnationaux publics et privés) et 'sur le côté' (vers les firmes transnationales notamment)<sup>16</sup>. Pour d'autres, l'État-Nation est tout simplement en voie de disparition<sup>17</sup>. Pour

13. Peter JOHN, « Centralization, Decentralization and the European Union: The Dynamics of Triadic Relationships », *Public Administration*, vol. 74, Summer 1996, pp. 293-313, p. 310.

14. Cf. paradigme de l'interdépendance complexe Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE, *Power and Interdependence*, New York, Harper Collins, 1989 2nd édition et ses avatars comme le paradigme de la turbulence (James N. ROSENAU & Mary DURFEE, *Thinking Theory Thoroughly – Coherent Approaches to an Incoherent World*, Boulder, Westview, 1995).

15. Richard BALME, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?, in Richard BALME, dir., *Les politiques du néo-régionalisme – Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

16. Susan STRANGE, « The Defective State », in *Daedalus*, vol. 124, n° 2, 1995, pp. 55-74, p. 67. Voir aussi le plus récent Earl H. FRY, « La perméabilisation de l'État-nation dans un monde d'interdépendance globale et de mutations sous-nationales », in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS, dir., *Au-delà et en-deça de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 21-52.

17. Kenichi OHMAE, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press, 1995.

d'autres encore, le territoire se restructure et se redéfinit à de nouvelles échelles plus porteuses. S'il n'y a pas de consensus au sein de l'EPI sur ce point, tous s'accordent sur une sorte de déterminisme fonctionnel en la matière.

Les RIR correspondraient donc à un ajustement fonctionnel des régions à leur nouvel environnement, ces dernières développant leurs propres politiques économiques extérieures destinées à exploiter les ressources offertes par le marché international. Conditionnés par une logique économique de performance et de croissance, les acteurs régionaux agissent ici encore de façon rationnelle selon une fonction d'utilité. Lorsque les investisseurs internationaux prennent leurs décisions, les caractéristiques de la région – autant sinon plus que celles du pays – sont prises en compte. Les régions sont de plus en plus directement mises en concurrence sur le plan de ce qu'elles offrent en termes d'infrastructures, de formation de la main-d'œuvre, de paix sociale. Leurs actions extérieures sont, en conséquence, « plus fonctionnellement spécifiques et ciblées, souvent opportunistes » que les politiques extérieures des États<sup>18</sup>. Définies par des critères de subsidiarité fonctionnelle, elles concernent seulement les domaines liés à l'économie (low politics). Leur développement est, pour l'EPI, un phénomène relativement récent dans la mesure où il s'agit d'un épiphénomène de la dérégulation des marchés financiers qui date seulement des années 1980. Concernant essentiellement les régions d'Europe occidentale et nord-américaines, premières affectées par la mondialisation, ces actions sont d'abord de type compétitif ou parallèle mais pas uniquement. Il reste en effet de nombreux intérêts communs avec l'État 'hôte' et des complémentarités avec d'autres régions qui génèrent de nombreuses coopérations.

Dans une optique purement libérale, l'affirmation directe des régions sur le marché mondial, fournisseuses des biens et demandeuses d'investissements, est en principe une bonne chose. Dans la mesure où, *primo*, le marché est mieux servi lorsque les politiques publiques sont mises en concurrence (pour attirer les capitaux internationaux par exemple) et où, *secundo*, l'environnement 'régulateur' n'est pas partout identique à l'intérieur d'un même État, il est fonctionnellement intéressant de voir les régions entrer en compétition directe pour se 'vendre' sur le marché mondial. L'évolution actuelle est donc perçue comme allant dans le bon sens. Sur le plan de la prévision, le phénomène étant lié à des changements structurels de l'économie, il ne peut logiquement être que durable sur le long terme. Après une phase d'expérimentation, la mobilisation régionale va continuer à s'intensifier, de pair avec la course à la compétitivité mondiale. Le modèle prévoit une extension possible à toutes les zones touchées par la globalisation, en fonction néanmoins de la sensibilité et vulnérabilité des régions par rapport à l'économie mondiale.

18. Michael KEATING, « Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies », in Francisco ALDECOA and Michael KEATING (eds), *op.cit.*, p. 11.

Les actions et canaux de représentation non rentables économiquement seront abandonnés au profit de stratégies plus sélectives, même si cela signifie de repasser par l'échelon national<sup>19</sup>.

### C — La grille de lecture fédérale

Du point de vue des études fédérales, les RIR représentent un changement fondamental dans l'organisation des relations intergouvernementales au sein de l'État (c'est-à-dire touchant à la façon dont le gouvernement central et les gouvernements non centraux – États fédérés, provinces, régions – organisent leur co-existence). Elles vont jusqu'à susciter une révision des schémas de réflexion sur les fédérations. Le modèle fédéral classique postule en effet que la politique étrangère est un domaine à part et qu'il est nécessaire d'en accorder le monopole au gouvernement fédéral. Il s'inscrit en cela dans la logique étatique du système international de type westphalien, considérant que les unités fédérées ne possèdent pas (ou plus) les attributs de souveraineté que peuvent encore revendiquer, par exemple, les composantes confédérées. Le nouveau modèle fédéral reconnaît par contre le problème de l'impact de l'environnement international sur la division des compétences fixée par le pacte fédéral<sup>20</sup> et la nécessité de concevoir de nouvelles formes d'intergouvernementalité en ce domaine<sup>21</sup>. Il contribue à et s'inspire de la problématique de la 'gouvernance à niveaux multiples' (Multi-Level Governance) dans sa version structurée, c'est-à-dire se focalisant sur les niveaux de gouvernement et les arrangements constitutionnels (par opposition à sa version diffuse ou post-moderne, se focalisant sur les niveaux de gouvernance).

Pour cette nouvelle école fédérale, les RIR correspondent donc à une redéfinition des modes de gestion des politiques extérieures dans les systèmes fédéraux de type coopératif (et assimilés), dont l'enjeu est un rééquilibrage des

19. Charlie JEFFERY, « Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6., n° 1, 1996, pp. 56-75; Éric PHILIPPART, « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures: le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. 29, n° 3, 1998, pp. 631-646.

20. Keith BOECKELMAN, « Federal Systems in the Global Economy: Research Issues », *Publius*, vol. 26, n° 1, Winter 1996.

21. Ce changement de paradigme s'opérerait aussi à l'échelon des régions continentales (Union européenne, ...) et à l'échelon global. Ainsi, pour Croizat et Quermonne, 'le déclin de la conception classique de l'État souverain donne naissance, comme dans les fédérations contemporaines, à une forme nouvelle d'inter-gouvernementalité qui limite les possibilités de gestion étatiques séparées au bénéfice d'une gestion commune partagée'. Dans ce processus de fédéralisation des relations interétatiques, l'Union européenne représente l'expérience la plus avancée' (Maurice CROIZAT et Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, p.59.). Elazar, de son côté, soutient que « at the end of this epoch (...) there began a paradigm shift on world politics from statism to federalism, a shift that is still gathering momentum » (Daniel J. ELAZAR, « Introduction – Using Federalism Today », *Revue internationale de science politique*, AISP, vol. 17, n° 4, Octobre 1996, p. 349 – numéro spécial *Nouvelles formes du fédéralisme* sous la direction de D. ELAZAR).

prérogatives des différents niveaux de gouvernement<sup>22</sup>. Il s'agit d'un processus d'ajustement (ou de rationalisation) choisi parmi d'autres pour sortir de crises intergouvernementales liées à des problèmes particuliers, mais qui pourrait clairement avoir des conséquences en chaîne sur le système fédéral tout entier. Autrement dit, il y a deux volets dans cet agenda de recherche : il faut évaluer les conséquences de cette redéfinition en termes d'efficacité des politiques publiques (impact managérial – quel est l'impact de cette redéfinition en termes de gestion des relations extérieures et de leur performance ?) mais aussi en termes d'évolution du régime politique (impact systémique – cette redéfinition contribue-t-elle à renforcer la fédération, la diluer en une confédération ou la conduire à la fragmentation ?). Les précurseurs qualifient le phénomène de 'paradiplomatie' et font une place importante aux déterminants internes de cette crise des fédéralismes<sup>23</sup>. Quelques années plus tard, les effets de la mondialisation se faisant alors beaucoup plus sentir, Brian Hocking élargit le propos en le replaçant dans le cadre d'un paradigme multi-centrique (World Politics) et parle de 'diplomatie à niveaux multiples'<sup>24</sup>. Rejoignant en cela Duchacek et Soldatos, il soutient qu'en raison de leurs dépendances mutuelles, l'État et les régions ne sont pas engagés dans un jeu à somme nulle. Si les RIR peuvent être parallèles ou conflictuelles, la coopération est souvent la solution la plus fructueuse pour toute partie cherchant rationnellement à maximiser ses gains. L'internationalisation n'est donc pas un processus unidirectionnel aboutissant inéluctablement à détacher régions et États.

Dans la mesure où tous les modes d'action n'ont pas les mêmes conséquences managériales et systémiques, il était analytiquement utile de distinguer différentes catégories de paradiplomatie. Plusieurs typologies ont été construites sur des critères d'extension géographique d'abord,<sup>25</sup> fonctionnelle<sup>26</sup>

22. Uwe LEONARDY, « Federation and Länder in German Foreign Relations: Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs », *German politics*, vol. 1, n° 3, December 1992, pp. 119-35 ; Charlie JEFFERY, « Towards a 'Third Level' in Europe ? The German Länder in the European Union », *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 253-266.
23. Sur la genèse de cette approche, Ivo DUCHACEK, *The Territorial Dimension of Politics : Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986 ; Ivo DUCHACEK, « Multicommunal and Bicommunal Polities and Their International Relations », in I. DUCHACEK, D. LATOUCHE and G. STEVENSON (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York and London, Greenwood Press, 1988 ; Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
24. Brian HOCKING, dir., *Localizing Foreign Policy : Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London, Macmillan, 1993.
25. La typologie de Duchacek distingue entre 'cross-border regionalism' ou 'regional paradiplomacy', 'transregional paradiplomacy' et 'global paradiplomacy'. Ivo DUCHACEK, « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations » in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.
26. La catégorisation proposée par Soldatos repose, elle, sur une combinaison des dimensions fonctionnelle et géographique (paradiplomatie globale, macrorégionale et microrégionale). Panayotis SOLDATOS, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *op. cit.*, p. 37.

ou d'intensité ensuite<sup>27</sup>. En Europe, les formes de paradiplomatie les plus poussées se trouvent assez logiquement au sein des systèmes fédéraux ou fortement régionalisés. Mais, par un effet d'imitation et d'entraînement notamment, le fait régional et ses manifestations extérieures se sont à des degrés d'intensité divers étendus progressivement à l'ensemble des États membres, avec une accélération marquée depuis le milieu des années 1980<sup>28</sup>. Globalement, après bien des réticences et résistances, la tendance dominante est maintenant d'accompagner le mouvement, en recourant souvent à des formules sur mesure pour ne pas devoir étendre les concessions faites au-delà du strict nécessaire<sup>29</sup>. La rationalisation des tensions s'est faite par une acceptation des pratiques parallèles, une information et une consultation plus systématiques des gouvernements non centraux, une définition conjointe des positions nationales, voire même des possibilités de se substituer au gouvernement fédéral – jusque et y compris au niveau de la conclusion des traités. Les canaux de représentation des régions se sont en particulier multipliés au sein des structures de l'UE<sup>30</sup>. Le champ d'action des RIR-E reste quant à lui largement fonction des compétences régionales (éducation, culture, emploi, santé publique, environnement, transport, tourisme, développement économique, etc.) et de ce qui affecte le bon fonctionnement des politiques régionales.

Le modèle accueille favorablement ces évolutions. S'il ne voit guère d'avantages à la protodiplomatie, il considère que la paradiplomatie est une bonne chose. Il recommande en effet que les systèmes fédéraux fassent preuve de flexibilité et d'inventivité institutionnelle dans une logique de pacification des conflits, et que les gouvernements centraux accompagnent le phénomène plutôt que d'essayer de le bloquer. Les progrès réalisés ne sont cependant pas encore suffisants, notamment au niveau de l'UE (la subsidiarité telle que définie par les traités européens et pratiquée par leurs institutions ne reconnaît pas assez les pouvoirs régionaux; le champ de compétences du Comité des

27. ÉRIC PHILIPPART, s'appuyant sur les travaux de Duchacek et Soldatos, a plus récemment proposé une typologie selon un critère qui recouvre la plupart des critères envisageables : le critère d'intensité. En effet, l'intensité est fonction de la combinaison des facteurs déterminants. Cette combinaison oriente très significativement la définition des objectifs à poursuivre. Les objectifs vont eux-mêmes dicter dans une large mesure des priorités stratégiques sur le plan des domaines d'action, de l'extension géographique et des modes opératoires. Ces choix stratégiques déboucheront sur des choix tactiques au niveau des instruments. La prise en compte de ces relations de causes à effets l'amène à distinguer '4+1' formes de paradiplomatie : paradiplomatie minimale, mineure, majeure, maximale et protodiplomatie. ÉRIC PHILIPPART, « Le Comité des Régions confronté à la « paradiplomatie des Régions de l'Union européenne » in Jacques BOURRINET, (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, pp. 148-180.

28. *Ibidem*.

29. On pense en particulier aux formules de gouvernement asymétrique reconnaissant l'existence d'entités de statut différent, qui sont en conséquence les seules à bénéficier de prérogatives spéciales en matière de relations extérieures. Michael KEATING, « What's Wrong with Asymmetrical Government », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, n° 1, 1998, pp. 195-218.

30. F. BASSETS, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, n° 91, 1998, pp. 207-214.

Régions est trop restreint, etc.). Le modèle insiste aussi sur l'importance de concilier accommodation de la diversité et performance dans la production des biens publics. Il met donc en garde contre les arrangements intergouvernementaux aboutissant à multiplier les possibilités de veto (joint decision traps) et à bloquer le système<sup>31</sup>. Quand on passe des recommandations aux prévisions, la plupart des auteurs brossent le futur des RIR-E par extrapolation des tendances actuelles. Ils considèrent que le phénomène correspond à des évolutions structurelles lourdes comme la globalisation, auxquelles s'ajoute un effet d'inertie institutionnelle ('path dependency' des néo-institutionnalistes). La création d'institutions dotées de compétences et de ressources propres va en effet favoriser le renforcement d'élites régionales, puis susciter des vocations dans d'autres régions (effet de mimétisme ou 'me-tooism'), ce qui viendra en retour consolider les institutions pionnières. Le phénomène gagnera encore en intensité, étant entendu que toutes les régions n'atteindront pas des formes de paradiplomatie majeure ou maximale. Le passage à des modes plus coopératifs contribuera aussi à pérenniser le phénomène, mais ne fera pas pour autant disparaître aux yeux des gouvernements centraux le problème de cohérence qu'il pose<sup>32</sup>. Celui-ci devrait même s'aggraver avec les efforts déployés par divers acteurs transnationaux pour instrumentaliser les gouvernements non centraux<sup>33</sup>. Les RIR-E deviendraient alors beaucoup moins prévisibles, si elles servent tantôt de porte-voix, tantôt au message d'un groupe de défense des droits de l'homme, tantôt de courroie de transmission des intérêts d'un constructeur automobile<sup>34</sup>.

## D — La grille de lecture post-moderne

Pour les post-modernes, les RIR sont une confirmation éclatante de leur thèse centrale, à savoir la déstructuration de l'ancien monde et le développement de nouveaux modes de gouvernance passant par des réseaux transnationaux, composés d'acteurs publics de tous niveaux (en ce compris l'échelon local<sup>35</sup>) et/ou d'acteurs privés de tous genres (économique, médiatique, philosophique, religieux, ...). Selon ce modèle, le monde est en effet entré dans une

31. Voir Fritz W. SCHARPF, « Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 4, 1997, pp. 520-538 et « The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, vol. 66, n° 3, 1998, pp. 239-278.

32. Panayotis SOLDATOS, *op. cit.*, p. 51.

33. Brian HOCKING, « Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments », in Francisco ALDECOA & Michael KEATING (dir.), *op. cit.*, p. 26.

34. Birmanie et Massachusetts; Joel P. TRACHTMAN, « Non-Actor States in U.S. Foreign Relations? The Massachusetts Burma Law », in *Proceedings of the 92<sup>nd</sup> Annual Meeting of the American Society of International Law*, n° 350, 1998.

35. B. DOLEZ, « Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée – l'action extérieure des collectivités locales », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 182, 1992, pp. 38-47.

ère de 'néo-médiévalisme', de déclin voire de fin des territoires<sup>36</sup>. Ce nouvel univers, partiellement dématérialisé, est devenu plus complexe, fragmenté et anarchique. La gouvernance y est le résultat de l'interaction de réseaux fluides et non-hiérarchiques, chacun s'impliquant en fonction de son agenda respectif. La façon de procéder ne repose plus principalement sur le commandement, mais sur la consultation et le partenariat (institutions post-wébériennes). Au-delà de la justification de type démocratique postulant qu'une gouvernance doit s'exercer au plus près du citoyen, il y a aussi la conviction qu'une société pluraliste faite de petits groupes sociaux autonomes et souverains est plus efficace. La primauté donnée aux principes de la démocratie délibérative et associative s'impose en effet parce que les structures en réseaux largement ouverts, flexibles et informels sont à même de garantir une meilleure prise en compte des aspirations de la société, ainsi que des politiques mieux conçues et reçues (dans la mesure où les parties intéressées ont été associées aux différents stades de la prise de décision)<sup>37</sup>. Malgré quelques points communs, on se situe dans l'ensemble assez loin de la construction à plusieurs étages du modèle de Multi-Level Governance esquissé dans la présentation de la grille de lecture fédérale. Il s'agit ici de gouvernance à la carte ou presque, présentant de grandes différences d'un secteur à l'autre et globalement bien plus diffuse. L'Europe des Régions<sup>38</sup> pourrait devenir l'expression la plus poussée d'un tel système *sui generis* si l'Union européenne continuait sur la voie d'un scénario type 'condominio'<sup>39</sup>. C'est dans ce contexte que les régions d'Europe doivent s'affirmer et apprendre à agir aux côtés d'acteurs multiples et multiformes<sup>40</sup>.

Du fait de la segmentation des politiques, de la variété du champ d'action pris en compte, de la mixité des réseaux et de la diversité des rationalités en présence, les généralisations post-modernes sur les RIR-E sont difficiles à faire.

36. Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995 ; Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

37. Pour une discussion de la littérature normative sur les réseaux de politique publique ('policy networks') et leurs sources d'inspiration, voir Fritz SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

38. L'Europe des Régions est un concept très élastique qui prend des accents tantôt très libertaires, tantôt très conservateurs – suggérant un retour à la féodalité (voir John LOUGHLIN, « Europe of the Regions and the Federalization of Europe », *Publius*, vol. 26, n° 4, Fall 1996, pp. 141-162). Pour une version en demi-teintes, voir Ingeborg TÖMMEL, « Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions' », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, n° 2, 1998, pp. 52-80.

39. Néologisme utilisé par Philippe Schmitter pour désigner un système fait d'une « plethora of non-hierarchical networks and regimes, in which varying and overlapping domains of functional competence interact with varying and overlapping scales of territorial aggregation. » Philippe C. SCHMITTER, « Imagining the Future of the Euro-Polity », in Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER et Wolfgang STREECK, *Governance in the European Union*, London, Sage Publications, 1996, pp. 121-150, 138.

40. Sur la problématique des réseaux dans la gouvernance européenne, voir l'excellent John Peterson et Elizabeth BOMBERG, *Decision-making in the European Union*, London, MacMillan, 1999 ainsi que Patrick LE GALÈS et Christian LEQUESNE, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.



Dans le domaine de leurs relations extérieures au-delà des frontières de l'Union, les régions d'Europe semblent néanmoins être impliquées en ordre principal dans des réseaux transnationaux homogènes, étant à la fois réticentes à coopter les pouvoirs locaux et rarement acceptées dans les réseaux étatiques<sup>41</sup>. Elles s'associent apparemment plus volontiers et plus facilement dans des réseaux avec des organisations non gouvernementales ou des acteurs socio-économiques régionaux – en particulier les moins fortes d'entre elles, à l'évidence pour une question de moyens<sup>42</sup>. Correspondant à des niveaux de mobilisation très variables, ces réseaux régionaux opèrent plutôt en parallèle ou en supplément des structures étatiques et hiérarchiques traditionnelles. Leur développement s'est amorcé en premier dans les systèmes de tradition consociationaliste, où la consultation et la délibération sont des institutions politiques importantes. La mobilisation régionale n'a cependant atteint son importance actuelle qu'à la suite de l'intervention de la CE et en particulier de ses programmes de financement d'actions transrégionales débordant les frontières de la Communauté<sup>43</sup>. L'objet de ces réseaux est également très varié et tend à démontrer que, de façon très post-moderne, les régions se sentent à des degrés divers habilitées à intervenir dans tous les secteurs des relations extérieures, notamment en faveur de la démocratisation, des droits de l'homme, de l'action humanitaire, de la coopération au développement ou de l'environnement<sup>44</sup>.

Approche délibérément normative, le modèle post-moderne correspond dans notre présentation comparée à la critique la plus sévère du système en place. Il en appelle à de nouveaux modes de décision et institutions : les institutions nationales et européennes doivent, en règle générale, être beaucoup plus décentralisées et développer la co-décision ; le principe de subsidiarité

41. Au titre de ces exceptions, les réseaux de la 'Francophonie'. Voir Françoise Massart-Piérard, « Approches belges de la Francophonie », dans *Politique et sociétés*, vol. 16, n° 1, juin 1997, pp. 15-38.

42. Comme le souligne B. Hocking, cette capacité à opérer dans ces différents réseaux est une conséquence du statut hybride des gouvernements non centraux qui leur donne une latitude d'action considérable. Brian HOCKING, « Patrolling the 'Frontier': globalization, localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments », in F. ALDECOA & M. KEATING (dir.), *op. cit.*, pp. 29-30.

43. Sur les programmes Ecos/Ouverture étendant la coopération interrégionale aux régions d'Europe centrale et orientale, de la Communauté des États Indépendants et du pourtour méditerranéen, voir Nicholas Rees, *Post-modern Europe and inter-regional cooperation in the European Union*, Paper prepared for the Fifth Biannual Conference of the European Community Studies Association, Seattle, USA, 29 May – 1 June 1997.

44. Ainsi, la Région du Nord Pas-de-Calais, partant du principe que « la coopération d'État à État, basée sur l'exportation de notre propre modèle de développement, a montré ses limites » et que les lois de décentralisation « offrent aux collectivités territoriales le cadre d'une coopération 'à taille humaine', d'échelle à échelle », a adopté une stratégie globale en matière de relations internationales et de coopération décentralisée. Destinées à des régions en démocratisation ayant des attaches linguistique, culturelle ou démographique avec la région, ces actions touchent notamment à l'éducation de base, l'éducation sanitaire, l'autosuffisance, la requalification de l'environnement, la maîtrise de la démographie ou encore, la valorisation culturelle. *Relations et Solidarités Internationales*, Conseil régional Nord Pas-de-Calais, Lille, s.d., 26 p., p. 5.

doit aussi s'appliquer aux relations internationales qui ne sauraient être gérées légitimement (input legitimacy) et de façon optimale (output legitimacy) sans la participation des acteurs qui sont le plus près du terrain. Son évaluation des RIR-E ne peut dès lors qu'être assez négative. Si les régions et leurs réseaux sont de plus en plus mobilisés et impliqués, leur prise sur la gouvernance transnationale est très relative et précaire. L'espoir de l'émergence d'un 'troisième niveau' influent ne s'est pas (encore) concrétisé<sup>45</sup>. Certains parlent même d'un tassement ou d'un recul généralisé, *a fortiori* dans le domaine des relations extérieures qui reste une compétence sensible et où leur légitimité est mal établie. En termes de rapports de force entre ces réseaux et les institutions centrales – qu'elles soient nationales ou européennes, on reste loin des normes et prescriptions post-modernes. Si l'europanisation et la globalisation ne devaient pas déboucher sur des transformations de type constitutionnel dans les États membres de l'Union, elles vont « en revanche modifier les principes directeurs et les règles de ce qui est considéré comme étant une façon légitime de gouverner, ainsi que l'organisation de la politique dans la vie de tous les jours »<sup>46</sup>. Pour le futur donc, le modèle prévoit la continuation d'une évolution en profondeur des modes de gouvernance.

#### **IV – Quelques réflexions d'ordre épistémologique et méthodologique sur l'état de la question**

Un agenda de recherche peut se construire soit autour d'une théorie établie, soit autour d'une ou plusieurs anomalies. Dans le premier cas, le champ d'investigation sera limité à des questions que la théorie explique de façon satisfaisante. Le chercheur risque alors de s'atteler à une tâche de vérification à perte de temps. Dans le second cas, le champ des recherches étant constitué de phénomènes non élucidés, le chercheur devra commencer par innover et formuler de nouvelles hypothèses. L'approche néo-réaliste est assurément en mesure de fournir une explication satisfaisante pour un certain nombre de développements relatifs à l'action extérieure des régions. Elle choisit cependant de ne pas voir les anomalies et de considérer comme insignifiant ou non significatif un ensemble de données empiriques dans le domaine des relations économiques extérieures, mais aussi dans le domaine de l'aide humanitaire, de l'environnement, de l'immigration ou de la culture notamment. Les trois autres approches tentent au contraire d'identifier des variables explicatives supplémentaires ou de remplacement qui permettent d'intégrer toutes les dimensions des RIR-E. Elles font ainsi incontestablement progresser, à des degrés divers, notre compréhension du phénomène et de l'évolution du système international.

45. Thomas CHRISTIANSEN, « Second Thoughts on Europe's 'Third Level': the European Union's Committee of the Regions », *Publius*, vol. 26, n° 1, Winter 1996, pp. 93-116.

46. Beate KOHLER-KOCH, « La renaissance de la dimension territoriale en Europe – Entre illusion et réalité », in E. NÉGRIER et B. JOUVE, *Que gouvernent les régions d'Europe – Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 40.

Les RIR-E posent, nous l'avons dit, le problème de se situer dans un jeu particulièrement complexe à quatre niveaux (mondial, européen, national et sub-national). Pour répondre pleinement à ces anomalies, il faut donc *a priori* disposer d'une approche qui intègre ces quatre niveaux de gouvernance et rejette la fiction de 1) l'État comme seul centre de prise de décision (les organisations internationales et les institutions supranationales comptent), ainsi que de 2) l'État comme point de passage obligé des liens entre acteurs subnationaux et Européens ou internationaux (les activités transrégionales et transnationales comptent). L'approche néo-réaliste ne comptant que deux niveaux autonomes, elle est par définition disqualifiée. L'approche de l'EPI présente un intérêt indubitable, mais aussi différentes lacunes du point de vue de notre objet. Un certain nombre de ses contributions restent à un niveau supersystémique ou macropolitique et, derrière un ensemble d'innovations sémantiques, se limitent trop souvent à une discussion très désincarnée. D'autres s'attachent plus concrètement à l'étude des nouvelles interactions, comme la théorie des régimes internationaux, mais ne traitent pas des quatre niveaux à la fois. Les régions y restent un sujet relativement périphérique. L'approche fédérale a, quant à elle, l'avantage de mettre le phénomène au centre de sa problématique. La paradiplomatie ouvre des perspectives analytiques très prometteuses au niveau meso-politique. Initialement développée à partir des cas nord-américains et australien, elle n'intégrait pas les spécificités de l'échelon européen. Des études de cas sur les pays européens se sont depuis attachés à combler cette lacune. En comparant ces études, il apparaît que les représentations collectives, le contexte social, les pratiques politiques, ... ont un impact sur la façon de problématiser le phénomène et donc *in fine* sur la production scientifique en la matière. Sans que l'on puisse à proprement parler d'écoles de pensée allemande, française, basque, écossaise, ..., voire américaine, il est clair qu'ici comme ailleurs « une théorie est toujours pour quelque chose et pour quelqu'un »<sup>47</sup>. Ces variations 'géographiques' dans les préoccupations et perceptions posent donc des problèmes de généralisation. La 'multi-level governance', développée à partir de l'étude de politiques de la CE, a pris en compte cet échelon européen dès ses premiers balbutiements théoriques, mais n'abordait par contre pas la dimension internationale. Sous cet angle, la MLG reste déforcée par une théorisation encore partielle, centrée qu'elle est sur quelques domaines intra-européens. L'approche post-moderne est sans conteste riche et innovante, mais son ouverture à une multitude d'acteurs et son abandon du 'rational choice' affectent sérieusement sa puissance explicative. Ses hypothèses s'allongent démesurément au point d'en devenir floues. Elle finit par devoir prendre en compte un trop grand nombre de variables dont certaines posent de graves problèmes d'opérationnalisation. Une chose est de dire qui est actif, qui est mobilisé ; une autre chose est de mesurer l'impact de chacun sur le phénomène étudié. L'analyse des réseaux (networks analysis) ouvre cependant des pistes intéressantes si l'on recentre

47. Robert Cox, « Social Forces, States, and World Orders », in Robert O. KEOHANE (dir.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 207.

les études de cas sur des communautés organisées autour des principales politiques publiques à input régional (policy communities) et les réseaux ad hoc propres à un problème spécifiquement régional (issue networks). Il reste néanmoins la question de l'opérationnalisation et de la généralisation.

Dans l'attente d'un modèle à quatre niveaux et pour autant qu'il puisse être élaboré, les contributions les plus achevées se sont construites en empruntant différents éléments aux modèles EPI, fédéral et post-moderne, à l'instar du 'multi-centrisme' de B. Hocking ou du néo-régionalisme de M. Keating. Cumuler des théories est indéniablement un des moyens de faire progresser la connaissance mais reste une démarche délicate. Celle-ci est rendue difficile lorsque les approches théoriques à cumuler sont en désaccord sur ce qui constitue la variable dépendante. Elle ne doit pas être tentée lorsque ces approches se fondent sur des postulats mutuellement exclusifs (vouloir par exemple cumuler des théories assumant, d'une part, que le système international est fondamentalement conflictuel et, d'autre part, qu'il est fondamentalement coopératif a peu de sens). Les trois modèles mentionnés ci-dessus ont certes des variables dépendantes différentes, mais ces dernières se recoupent pour partie. Il reste cependant à démontrer qu'il existe bien une commune mesure entre l'approche post-moderne et les deux autres approches, autrement dit qu'elles ne sont pas largement incommensurables. Sur le plan des postulats, les approches fédérale et post-moderne sont par contre clairement contradictoires sur la question de l'État qui ne peut en même temps se 'rationaliser' et dépérir. Le cumul ne pourra donc être que partiel entre ces deux approches. Les binômes EPI / post-moderne, EPI / fédéral ou paradiplomatie / MLG semblent non seulement plus compatibles mais plus fructueux. Pris conjointement, ils contribuent à mieux formuler les questions de recherche, identifier les données empiriques à récolter et organiser celles-ci de façon à offrir un compte-rendu plus riche du phénomène. Il y a bien sûr des limites à ce cumul. Enrichir la description ne doit pas aboutir à noyer l'explication. Faire progresser une approche théorique c'est parvenir à des hypothèses causales rigoureuses, répondant à un idéal de parcimonie, capables de rendre compte des interactions et de prévoir. Le cumul ne doit pas transformer les propositions théoriques en 'checklist', énumérant interminablement les déterminants possibles du phénomène et multipliant les exceptions à la règle.

La synthèse d'éléments disparates en une perspective d'ensemble est semée d'embûches épistémologiques et méthodologiques. L'identification de quelques combinaisons limitées mais contribuant au développement de théories à portée moyenne expliquant une dimension du phénomène, semble être une voie plus prometteuse que la quête d'une nouvelle théorie générale. L'analyse de la politique étrangère pointe dans cette direction. Les théories expliquant la politique des États par rapport à la question de la prolifération des armes nucléaires ne prétendent pas expliquer leur politique en matière de coopération culturelle. Chaque dimension correspond à un espace politique particulier, avec des structures institutionnelles pouvant varier considérablement (les rapports entre l'establishment militaire et les producteurs d'arme-

ments, déterminantes dans le premier cas de figure, ne jouent aucun rôle dans le second). Il n'y a pas de raison de postuler qu'il en va autrement des relations internationales des régions : l'ouverture de bureau de représentation à Washington visant à prospector les possibilités d'exportation des produits régionaux sur le marché américain ou à convaincre des entreprises américaines d'investir dans la région est une problématique très différente de celle où une région est à la recherche d'alliés extérieurs pour pousser un agenda de politique intérieure. Partant donc du principe que différentes logiques peuvent se cacher derrière différentes dimensions de ces relations, il semble aujourd'hui analytiquement plus pertinent de poursuivre les efforts de recherche dans le sens du développement de théories à portée moyenne.